

SALVATORE RAIMONDI
(*Ordinario di Diritto Amministrativo nell'Università di Palermo*)

STRUMENTI NORMATIVI E PROBLEMATICHE GIURIDICHE:
I LIMITI DELLA CONCESSIONE
NELLE PROCEDURE DI *PROJECT FINANCING*.
IL *GENERAL CONTRACTOR*

1. Il tema che mi è stato affidato è, in concreto, quello delle “*modalità di realizzazione*” – così la rubrica dell’art. 6 D. Lgs. n. 190/02 – delle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale¹.

Preciso subito:

- che stante la vastità del tema, dovrò limitarmi a tratteggiare soltanto le linee essenziali;

- che non mi occuperò dei problemi che nascono dalla riforma del Titolo V, parte II della Costituzione (artt. 117 ss.), vale a dire della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni, problemi che hanno suscitato non poco interesse². Rammento al riguardo che tra le “*infrastrutture strategiche di preminente interesse naziona-*

¹ Per brevità, e tenuto conto dello specifico oggetto del Convegno, si fa riferimento alle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, ma è da rammentare che la disciplina di cui alla L. 443 del 2001 concerne “le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale”. Sulle diverse categorie di opere contemplate dalla legge 443, D. DEL PRETE, in AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale* (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 4-5, nel commento all’art. 1 del D.lgs. 190.

² E sui quali è intervenuta, successivamente allo svolgimento del Convegno, la sentenza della Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, che, sebbene sia stata pronunciata proprio nella materia in oggetto, ha un’importanza che supera di gran lunga quella dell’occasione dalla quale è derivata in quanto ridisegna in parte l’assetto dettato dalla L. cost. n. 3 del 2001.

le”, possono essere comprese opere per le quali sussiste un concorrente interesse regionale. In tali casi le Regioni partecipano alle attività di progettazione, affidamento dei lavori, ecc.;

- che per quanto concerne la Regione siciliana, l’art. 30 L. reg. 2 agosto 2002, n. 7 ha stabilito che per la realizzazione di infrastrutture pubbliche e private e gli insediamento produttivi di preminente interesse regionale si applicano le disposizioni di cui alla L. 443 del 2001 e relativi decreti delegati. Non ci sono pertanto, in reazione alle grandi opere infrastrutturali, tratti di legislazione regionale da commentare. Aggiungo che, in relazione alla disciplina generale, per quanto concerne la concessione e la finanza di progetto, con leggi n. 7 del 2002 e n. 7 del 2003, in concreto la Regione siciliana ha recepito, seppure con modifiche, la Merloni *quater*. Ma lo dico solo per inciso in quanto siamo fuori dalle grandi opere infrastrutturali, che costituiscono il tema del Convegno;

- che non mi occuperò, tra l’altro, della progettazione e dell’approvazione, fasi che precedono la realizzazione, e neppure dei problemi relativi all’ambiente;

- che non mi occuperò, se non per cenni, dei soggetti che possono essere promotori, sebbene ci siano interessanti novità (ad es. fondazioni bancarie), e neppure di altri profili concernenti il finanziamento (ad es. la società Infrastrutture s.p.a.);

- che non mi occuperò infine dei problemi relativi alla tutela giurisdizionale, relativamente alla quale vengono dettate norme limitative (art. 14 D. lgs. 190 del 2002). Al riguardo mi limito a rammentare che più volte la Corte costituzionale ha fatto cadere analoghe disposizioni limitative della tutela cautelare (pure dettate all’insegna della celerità nell’esecuzione di opere pubbliche)³, e che recentemente la Corte di giustizia ha censurato il sistema spagnolo perché non prevede in materia di appalti forme di tutela cautelare *ante causam*⁴.

Si tratta di aspetti di notevole rilievo nell’ambito della disci-

³ Corte cost. 27 dicembre 1974, n. 284, in *Giur. cost.* 1974, 2953; ID., 17 luglio 1975, n. 227, *ivi*, 1975, 1686; ID., 1 agosto 1982, n. 8, *ivi*, 1982, 41.

⁴ Corte di giustizia delle Comunità europee, 15 maggio 2003, C-214/00, in *Urb. App.* 2003, n. 8, 885.

plina in oggetto che avrebbero richiesto separate relazioni, ma che certo non potevano trovare spazio in un Convegno interdisciplinare (pregio raro che tradizionalmente caratterizza i convegni organizzati dal CUST).

2. Riguardo alle modalità di realizzazione, per una più agevole comprensione delle innovazioni introdotte dalla normativa che è stata all'uopo dettata⁵, è opportuno tenere presente che i criteri ispiratori della riforma sono da individuare nel perseguimento del concorso del capitale privato per il finanziamento e la realizzazione delle opere, attraverso la finanza di progetto (art. 1, 2° c., lett. a L. n. 443 del 2001), nel contenimento dei tempi e nella ricerca della massima flessibilità degli strumenti giuridici (art. 1, 2° c., lett. h). All'uopo questi ultimi vengono innovati con l'introduzione di figure nuove, e con la revisione di figure preesistenti, effettuata in alcuni punti in termini generali, vale a dire attraverso modifiche apportate alla disciplina dei lavori pubblici, in altri punti attraverso disposizioni derogatorie destinate ad essere applicate soltanto per le grandi opere infrastrutturali.

Le innovazioni all'uopo introdotte consistono essenzialmente in una riforma della disciplina dell'istituto della concessione di costruzione e gestione, che, come vedremo, ne ha profondamente alterato le caratteristiche, e nella previsione della figura del contraente generale (*general contractor*). Nel contesto della prima si inserisce la rivisitazione dell'istituto della finanza di progetto (*project financing*) che ne costituisce una *species*.

Stabilisce il citato art. 6 che “la realizzazione delle infrastrutture è oggetto di:

- a) concessione di costruzione e gestione;
- b) affidamento unitario a contraente generale”.

La previsione è del tutto conforme al criterio dettato dalla

⁵ Attraverso la L. 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. Legge Obiettivo o legge Lunar-di), la L. 1 agosto 2002, n. 166 (c.d. collegato infrastrutturale, o Merloni *quater*), ed il D. lgs. 20 agosto 2002, n. 190 (di attuazione della delega di cui alla L. 443). È da aggiungere, in relazione al finanziamento, il D.L. 15 aprile 2002, n. 63, conv. in L. 15 giugno 2002, n. 112.

legge di delega che stabilisce l'affidamento, mediante gara ad evidenza pubblica, nel rispetto delle direttive dell'Unione europea, della realizzazione delle infrastrutture strategiche "ad un unico soggetto contraente generale o concessionario". (È invece escluso l'affidamento attraverso l'appalto, in deroga all'art. 19 della legge quadro che prevede quali sistemi di realizzazione delle opere pubbliche sia l'appalto che la concessione).

In realtà lo schema non è così semplice come potrebbe sembrare dall'esame dell'art. 6. Infatti il concessionario, a sua volta, può procedere all'appalto, e può avvalersi di un contraente generale. Il contraente generale (che abbia avuto l'affidamento dal soggetto aggiudicatore o dal concessionario) può affidare i lavori a "soggetti terzi" (art. 9, 7° comma, D. lg. 190 del 2002) – vale a dire che può appaltare – ed i soggetti terzi possono "subaffidare", vale a dire subappaltare. Non solo. Il contraente generale può procedere all'esecuzione unitaria delle attività oppure, se costituito da più soggetti, attraverso una società di progetto. Lo stesso vale per il concessionario, ed in tal caso la società di progetto diventa essa stessa concessionario (art. 37 *quinquies* della legge quadro).

3. Incominciamo dalla concessione. Come è noto, la concessione di costruzione e gestione non è una novità nella disciplina italiana in materia di realizzazione di opere pubbliche. Ha alle sue spalle una storia di oltre 70 anni, nell'ambito della quale ha avuto vicende alterne⁶. Per molti decenni – a partire dalla legge del 1929, che contemplava sia la concessione di sola costruzione sia la concessione di costruzione e gestione⁷ – ha goduto di un alto gradimento da parte delle amministrazioni committenti perché esse po-

⁶ Una sintesi dell'evoluzione dell'istituto in S. AMOROSINO, *La concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche da figlia prediletta (e del potere) a figlia cadetta un po' rimpannucciata*, in *Riv. trim. app.* 2003, 403. ed in E. ROBALDO, nel commento all'art. 19, in AA.VV. *Legge quadro sui lavori pubblici (Merloni quater)*, Milano, Giuffrè, 2003, 478 ss.

⁷ La L. 24 giugno 1929, n. 1137 prevedeva la concessione di "opere pubbliche di qualunque natura, anche indipendentemente dall'esercizio delle stesse", a favore di Province, Comuni, Consorzi e privati. È stata abrogata dall'art. 231 D.P.R. 21 dicembre 1999, n. 554.

tevano scegliere liberamente il beneficiario della concessione.

In conformità alla direttiva 71/305/CEE⁸, la legge n. 584 del 1977⁹, mentre equiparava all'appalto la concessione, escludeva dalle regole dell'evidenza pubblica la concessione di costruzione e gestione.

Una particolare fortuna l'istituto della concessione ebbe all'epoca delle partecipazioni statali. Vennero previste svariate concessioni per legge a società delle partecipazioni statali.

Tale assetto è poi definitivamente tramontato a causa delle direttive comunitarie, le quali hanno ricondotto l'istituto nell'ambito delle regole della concorrenza.

È da rammentare che la concessione di costruzione e gestione viene configurata dalla dottrina e dalla giurisprudenza come una concessione-contratto, vale a dire un provvedimento cui accede una convenzione, ma sussiste la tendenza della normativa sulla base soprattutto degli influssi provenienti dalla normativa comunitaria, a configurarla come una convenzione sostitutiva del provvedimento amministrativo. Tale tendenza, come si vedrà, è stata pienamente seguita dalla normativa in oggetto.

Le parti del rapporto sono un'*amministrazione aggiudicatrice*, nozione ampia in quanto comprende l'organismo di diritto pubblico (per la cui configurazione è essenziale il finanziamento maggioritario da parte della mano pubblica: art. 1 direttiva 93/37 CEE). Ed il concessionario, che è un imprenditore.

L'oggetto del contratto è la progettazione definitiva ed esecutiva dell'opera, la sua esecuzione e la sua gestione.

4. La concessione è stata ridefinita dapprima dalla "*direttiva lavori*" 93/37/CEE¹⁰ e poi dalla legge quadro sui lavori pubblici (c.d. legge Merloni), con le sue non poche evoluzioni (Merloni *bis*,

⁸ Direttiva Consiglio Comunità Economica Europea 27 luglio 1971, n. 305, Coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici (abrogata dall'art. 36 della Direttiva 93/37/CEE), in *GUCE* CEE 16 agosto 1971, n. 188.

⁹ L. 8 agosto 1977, n. 584, di adeguamento alla direttiva predetta.

¹⁰ Direttiva del Consiglio del 14 giugno 1993, che coordina le procedure di aggiudicazione di appalti di lavori (modificata ed integrata dalla direttiva 97/52/CE), in *GUCE* L 199/54 del 9 agosto 1993.

Merloni *ter* ed infine Merloni *quater*¹¹).

Nella direttiva la concessione di lavori pubblici è definita come *“un contratto che presenta le stesse caratteristiche di cui alla lettera a) – vale a dire gli “appalti pubblici di lavori” –, ad eccezione del fatto che la controprestazione dei lavori consiste unicamente nel diritto di gestire l’opera o in tale diritto accompagnato da un prezzo”*.

Del tutto conforme alla direttiva era la legge quadro approvata nel 1994, all’indomani di Tangentopoli, la quale si ispirava ad una interpretazione rigorosa della direttiva, conforme a quella che alcuni anni dopo sarebbe stata fatta propria dal Consiglio della Comunità Economica Europea. Dall’impostazione originaria non si allontanavano le modifiche introdotte con la Merloni *bis* e con la Merloni *ter*.

Veniva salvaguardato il carattere fondamentale dell’istituto, costituito dalla configurazione del diritto di gestire l’opera come corrispettivo esclusivo o principale della realizzazione della stessa. Con la conseguenza che la concessione veniva a trovare spazio soltanto in relazione alle c.d. opere calde, vale a dire quelle opere la cui fruizione comporta il pagamento di un corrispettivo a carico dell’utente.

In relazione all’ipotesi di un prezzo aggiuntivo, erano previsti limiti ben precisi. In primo luogo esso poteva essere corrisposto, al fine di assicurare al concessionario l’equilibrio economico-finanziario del rapporto, soltanto *“qualora nella gestione siano previsti prezzi o tariffe amministrati, controllati o predeterminati”*. In secondo luogo veniva previsto un limite quantitativo nel senso che *“comunque non può superare il 50% dell’importo totale dei lavori”*.

Veniva inoltre prescritta la sua corresponsione *“a collaudo effettuato”*, con l’aggiunta, nella Merloni *ter*, della previsione secondo la quale poteva essere effettuato *“in un’unica rata o in più rate annuali, costanti o varianti”*. Sicché la realizzazione dell’opera sotto il profilo finanziario era interamente a carico del concessionario.

¹¹ Rispettivamente D.L. 3 aprile 1995, n. 101, conv. in L. 2 giugno 1995, n. 216, L. 18 novembre 1998, n. 415, e la già citata L. n. 166 del 2002.

rio, al quale solamente dopo la sua definizione, suffragata dalla verifica del collaudo, poteva essere corrisposto il prezzo aggiuntivo eventualmente pattuito.

Veniva altresì stabilita una durata massima della concessione di 30 anni. Soltanto in correlazione con sopravvenienze dovute al committente, ovvero a innovazioni nella disciplina (*“nuovi meccanismi tariffari o nuove condizioni per l’esercizio delle attività previste nella concessione”*), tali da alterare l’equilibrio del piano di investimenti, veniva prevista la revisione della disciplina del rapporto da effettuare attraverso la rideterminazione di nuove condizioni di equilibrio, anche attraverso la proroga del termine di scadenza.

5. In sede di Legge Obiettivo (L. 443/01), essendosi evidentemente ritenuto che le predette limitazioni possono costituire un impedimento alla appetibilità dello strumento della concessione – che è proprio lo strumento attraverso il quale si può utilizzare il concorso del capitale privato – tra i criteri direttivi della delega, venivano previste:

- la possibilità di corrispondere al concessionario un prezzo in aggiunta al diritto di sfruttamento economico dell’opera, *“tenuto conto della redditività potenziale della stessa”* (e non più soltanto in relazione alle limitazioni nei rapporti con gli utenti derivanti dai prezzi *“amministrati, controllati o predeterminati”*, vale a dire prezzi sociali);

- la possibilità di corrisponderlo *“anche in corso d’opera”* (e non più soltanto dopo il collaudo);

- l’abolizione del limite trentennale.

Ancora prima che fosse approvato il decreto legislativo delegato previsto dalla Legge Obiettivo, i criteri direttivi sopra rammentati venivano adottati, per la generalità dei lavori pubblici, con la legge n. 166 del 2002, con la quale venivano rimosse, in ordine alla corresponsione di un prezzo al concessionario, le limitazioni presenti sino alla L. 415/98, tanto che il decreto delegato previsto dalla L. 443 ed approvato con D. lgs. n. 190 del 2002, anziché in-

trodurre, in attuazione della delega, una nuova disciplina *ad hoc*, rinvia alla disciplina di cui alla legge quadro, ed in particolare al rinnovato art. 19, alla stregua del quale la possibilità di corresponsione del prezzo non è più correlata a tariffe e prezzi amministrati, ma alla necessità di assicurare al concessionario il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della gestione.

Qualora occorra, al fine di perseguire tale obiettivo, la controprestazione a favore del concessionario è costituita, oltre che dalla gestione dell'opera, anche da un prezzo, che deve essere stabilito in sede di gara, riguardo al quale è stato rimosso il limite del 50%. Anche il limite trentennale è stato rimosso, ancora all'insegna dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico-finanziario degli investimenti del concessionario.

Alla stregua delle disposizioni dettate dal collegato infrastrutturale, dalla Legge Obiettivo e dal decreto delegato di attuazione della stessa, la corresponsione di un prezzo in aggiunta ai proventi della gestione dell'opera non è più una eventualità relegata ad ipotesi particolari (prezzi sociali), ma è prefigurata a tutto campo, è considerata come assolutamente normale. Ed è correlata soltanto alla redditività dell'opera. Il criterio cardine è quello secondo il quale il concedente deve assicurare al concessionario *“il perseguimento dell'equilibrio economico-finanziario degli investimenti e della connessa gestione in relazione alla qualità del servizio prestato”*. Qualora necessario a tal fine non solo si può prevedere un prezzo, senza alcuna limitazione in termini percentuali, ma si può fin dall'inizio prevedere una durata anche superiore ai 30 anni.

Scompare infine la caratteristica che sembrava fondamentale in ordine alla concessione di costruzione e gestione, il riferimento alle opere “calde”, vale a dire opere relativamente alle quali il corrispettivo consiste per il concessionario nella percezione del prezzo del servizio da parte del singolo fruitore. Infatti l'art. 19, comma 2 *ter*, introdotto dall'art. 7 L. 166 del 2002, prevede l'affidamento in concessione anche di “opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici”, seppure “a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera”.

6. Sorgono dei dubbi in ordine alla rispondenza della rinnovata disciplina della concessione di costruzione e gestione alla citata direttiva comunitaria del 1993¹², riguardo alla quale è da tenere presente la comunicazione interpretativa adottata dalla Commissione delle Comunità Europee nel 2000¹³. In essa si sottolinea in primo luogo che *“l'elemento distintivo determinante della nozione di concessione di lavori consiste nell'attribuzione del diritto di gestire l'opera come contropartita della sua costruzione”*, anche se, si ricorda, secondo la direttiva, il diritto di gestione può anche essere accompagnato da un prezzo.

Si precisa che il diritto di gestione consente al concessionario di percepire proventi dell'utente (ad esempio, il pedaggio o il canone), per un determinato periodo di tempo, sicché l'elemento temporale assume una notevole importanza in ordine alla remunerazione del concessionario. Si insiste nell'affermare che il concessionario *“non è direttamente remunerato dall'autorità aggiudicatrice, ma ottiene da questa il diritto di percepire i proventi derivanti dall'uso dell'opera realizzata”*.

Di particolare importanza è l'affermazione secondo la quale elemento caratteristico della concessione è l'assunzione, da parte del concessionario, del rischio, rischio che è ben diverso da quello inerente alla sola attività di costruzione, ma che attiene anche alla gestione e all'uso abituale dell'impianto. Si aggiunge che nella concessione *“l'alea relativa alla gestione viene trasferita al concessionario”*.

Il punto sul quale maggiormente la comunicazione interpretativa insiste è proprio quello relativo al rischio di gestione: *“Anche se, in genere, l'origine del compenso – prelevato direttamente dall'utente dell'opera – è un elemento significativo, quello determinante è la presenza del rischio di gestione, legato all'investimento effettuato o ai capitali investiti, in particolare se*

¹² Un cenno in tale senso in F. CALARCO, *Appalti pubblici di lavori*, 6^a ed., Milano, Il Sole24ore, 2003, 582.

¹³ Commissione delle Comunità Europee, 12 aprile 2000, *Comunicazione interpretativa della Commissione sulle concessioni nel diritto comunitario*, in G.U.C.E. 29 aprile 2000, C. 121/2, ed in *Urb. App.* 2000, n. 10, 1061, con commento di F. LEGGIADRO.

l'autorità concedente paga un prezzo".

Si aggiunge che il tipo di rischio al quale si fa riferimento *"dipende strettamente dai proventi che il concessionario può trarre dalla fruizione"*. Esso *"costituisce un importante elemento per distinguere le concessioni dagli appalti pubblici"*.

Si conclude nel senso che *"se i poteri pubblici sopportano la maggior parte dell'alea legata alla gestione dell'opera, garantendo, per esempio, il rimborso dei finanziamenti, l'elemento "rischio" viene a mancare. In tal caso la Commissione ritiene che si tratti di un appalto pubblico di lavori e non di una concessione"*.

In relazione alla possibilità che il diritto di gestione sia accompagnato da un prezzo, significativamente, seppure a titolo esemplificativo, si correla la corresponsione dello stesso all'ipotesi in cui l'amministrazione imponga dei prezzi sociali. In tal caso l'intervento dell'amministrazione *"non conduce necessariamente alla modifica della natura del contratto, se il prezzo versato copre solo una parte del costo dell'opera e della sua gestione"*.

Orbene, la possibilità di corrispondere un prezzo superiore al 50% dell'importo dei lavori ed anche in un momento precedente al collaudo, potrebbe comportare, a seconda di come le regole della gara vengono fissate nel bando, il venir meno della configurazione del rapporto come vera e propria concessione e, per contro, la sua configurazione come un appalto. È questa l'evenienza che certamente si verifica nel caso in cui sia la pubblica amministrazione, direttamente o indirettamente, a sopportare la maggior parte del rischio legato alla gestione dell'opera. Se in tal modo viene meno, per il concessionario, il rischio, ritenuto dalla Commissione elemento imprescindibile della concessione, è compromessa la configurazione del rapporto come concessione.

La conseguenza da trarre dall'eventuale non configurabilità del rapporto come concessione di costruzione e gestione e dalla sua configurazione come appalto di opere pubbliche è l'applicabilità di tutte le disposizioni sull'appalto contenute nella direttiva CEE del 1993.

È da ricordare al riguardo che la direttiva sottrae le concessioni alla disciplina della scelta del contraente attraverso la proce-

dura aperta o la procedura ristretta. Prevede un bando con il quale l'amministrazione aggiudicatrice fissa "*un termine per la presentazione delle candidature alla concessione*". E le sottrae conseguentemente alla disciplina dei criteri di scelta – prezzo più basso o condizioni più vantaggiose –. Prescrive soltanto delle forme di pubblicità (vedi art. 11).

Invero la normativa statale in esame assoggetta anche la concessione alle procedure di gara ad evidenza pubblica (art. 1, c. 1 *bis*, lett. e) L. 443/01 e art. 10 D.lgs. 190/02), attraverso la licitazione privata o l'appalto concorso. Sicché, sotto tale profilo, pure se si trattasse di appalto, il rapporto sarebbe in regola con la direttiva.

Ci sono però altre disposizioni della direttiva che, nell'ipotesi di configurazione del rapporto come appalto, anziché come concessione, non risulterebbero rispettate.

Ad es. per quanto concerne le "*imprese collegate*" al concessionario che, ai sensi dell'art 3 della direttiva, espressamente richiamata dall'art. 7, 3° c., lett. c) D. lgs. 190/2002. Sono le imprese su cui il concessionario può esercitare un'influenza dominante, che devono essere indicate dal concessionario in sede di candidatura, ma il cui elenco può essere successivamente aggiornato. Attraverso le imprese collegate il concessionario può costituire diversi gruppi di imprese, a loro volta costituite in associazioni temporanee, sicché può organizzare un complesso di società collegate e controllate. Se il concessionario non è tale, ma è un appaltatore, non può avvalersi di società collegate.

Altro esempio che può farsi è quello degli appalti affidati dal concessionario, che, se è un appaltatore, non sono appalti, ma sono subappalti.

Ancora. Il concessionario può avvalersi di un contraente generale il quale può affidare i lavori a terzi, i quali possono subaffidare i lavori. Se il concessionario in realtà è un appaltatore si crea una catena costituita da un appalto e da un doppio subappalto.

È da rammentare, al riguardo, che, secondo l'art. 1 D.lgs. 190 del 2002, i concessionari delle grandi infrastrutture non sono soggetti aggiudicatori ai sensi del decreto stesso, e che l'art. 16 della

direttiva CEE detta norme di semplificazione per gli appalti dei concessionari che non sono amministrazioni aggiudicatrici ai sensi della direttiva. Potremmo avere pertanto situazioni confuse, con concessionari che sono tali secondo la disciplina nazionale ma non secondo la disciplina comunitaria, la quale, in caso di contrasto, deve essere applicata, e appaltatori tali secondo la disciplina comunitaria e non secondo quella statale.

Vi è poi da chiedersi quale sarebbe la natura del rapporto nel caso in cui nella concessione mancasse il carattere costituito dalla prevalenza del rischio a carico del concessionario. Stante che ci sarebbe comunque l'elemento della gestione, si tratterebbe di un contratto misto di appalto e di gestione. Ma al riguardo si possono fare anche altre costruzioni, sulle quali non sembra il caso di soffermarsi.

7. Passiamo al contraente generale (*general contractor*). Non è un'assoluta novità perché aveva fatto capolino nel nostro ordinamento in relazione alle ferrovie ad alta velocità (piano generale dei trasporti del 1991). Fu allora costituita una società a maggioranza privata (TAV – Treni Alta Velocità s.p.a.), alla quale fu attribuita per legge la concessione della progettazione, costruzione e gestione della nuova rete ferroviaria e fu previsto l'affidamento, da parte della TAV, a contraenti generali della realizzazione in proprio, e tramite soggetti terzi, delle singole tratte dell'opera.

La legge quadro del 1994 non prevede il *general contractor*, ed anzi lo esclude, attraverso la disposizione di cui all'articolo 19, comma 3°, secondo la quale è fatto divieto alle amministrazioni aggiudicatrici di affidare “a soggetti pubblici o di diritto privato l'espletamento delle funzioni e delle attività di stazione appaltante di lavori pubblici” (c.d. concessioni di committenza).

L'istituto è stato introdotto dalla Legge Obiettivo esclusivamente per le grandi opere infrastrutturali¹⁴. Tale legge nel fissare i

¹⁴ Sull'argomento, M. PROTTO, *La legge obiettivo: arriva il General Contractor e dilaga la “Super DIA”*, in *Urb. app.* 2002, n. 1, 12; D. GALLI, *Il general contractor*, in *Giorn. dir. amm.* 2002, n. 5, 475; G. STUMPO, *La figura del general contractor come delineata dalla l. n. 443 del 2001, e dal recente regolamento attuativo, di cui al d. lgs. n. 190*

principi e criteri direttivi della delega, dopo avere stabilito, all'art. 1, 2° comma, lett. e), *"l'affidamento, mediante gara ad evidenza pubblica nel rispetto delle direttive dell'Unione europea, della realizzazione delle infrastrutture strategiche ad un unico soggetto contraente generale o concessionario"*, nella successiva lett. f), specifica: *"disciplina dell'affidamento a contraente generale, con riferimento all'art. 1 della direttiva 93/37/CEE del Consiglio del 14 giugno 1993, definito come esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore"*.

E delinea così la figura: *"Il contraente generale è distinto dal concessionario di opere pubbliche per l'esclusione dalla gestione dell'opera eseguita ed è qualificato per specifici connotati di capacità organizzative e tecnico-realizzativa, per l'assunzione dell'onere relativo all'anticipazione temporale del finanziamento necessario alla realizzazione dell'opera in tutto o in parte con mezzi finanziari privati, per la libertà di forme nella realizzazione dell'opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo del rapporto che lega detta figura al soggetto aggiudicatore e per l'assunzione del relativo rischio; previsione dell'obbligo, da parte del contraente generale, di prestazione di adeguate garanzie e di partecipazione diretta al finanziamento dell'opera o di reperimento dei mezzi finanziari occorrenti"*.

8. In concreto, secondo quanto risulta dalla legge di delega e dal decreto delegato, le caratteristiche della figura si possono così compendiare:

1°) per quanto concerne i requisiti, il contraente generale deve essere *"dotato di adeguata esperienza e qualificazione nella costruzione di opere, nonché di adeguata capacità organizzativa, tecnico-realizzativa e finanziaria"* (art. 9, 1° c., D.lgs. 190/02);

del 2002, in Riv. trim. app. 2002, 837; P. SALVATORE, La nuova figura del general contractor, in Nuova rass. 2002, n. 12, 1244 ss.; L. LAMBERTI, in AA.VV., La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in Le nuove leggi civili commentate, 2003, n. 4-5 (sub art. 9, del D.lgs. 190), pag. 1021 ss..

2°) è esclusa la possibilità di affidamento al contraente generale della gestione dell'opera, sicché si deve occupare soltanto della realizzazione dell'opera (art. 1, 1° comma, lett. f) L. 443/01);

3°) il contraente generale, sulla base del progetto preliminare o del progetto definitivo fornitogli dal soggetto aggiudicatore, e posto a base della gara, provvede allo sviluppo del progetto definitivo, alla progettazione esecutiva, all'acquisizione delle aree di sedime, all'esecuzione dei lavori *"con qualsiasi mezzo"*, e se richiesto, all'individuazione delle modalità gestionali dell'opera e alla selezione dei soggetti gestori (art. 9, 2° comma, lett. a), b), c) e d) D. lgs. 190/02);

4°) provvede al prefinanziamento in tutto o in parte dell'opera da realizzare, e il corrispettivo può essergli pagato in tutto o in parte dopo l'ultimazione dell'opera (art. 9, 2° comma, lett. e) D. lgs. 190/02 e art. 1, 2° comma, lett. f) L. 443/01) ;

5°) il contraente generale assume obbligazioni prevalentemente di risultato, nel senso che *"risponde nei confronti del soggetto aggiudicatore della corretta e tempestiva esecuzione dell'opera"* (art. 9, 4° comma, D. lgs. 190/02);

6°) i rapporti tra soggetto aggiudicatore e contraente generale, secondo le originarie previsioni contenute nella Legge Obiettivo e nel decreto delegato, sono regolati, oltre che dalle disposizioni contenute nell'una e nell'altro, dall'integrazione del regolamento che, ai sensi dell'art. 15 dello stesso decreto delegato – frattanto dichiarato costituzionalmente illegittimo¹⁵ –, avrebbe dovuto essere emanato, dalle norme della direttiva CEE del 1993 e, per i settori speciali, dalle norme del D. Lgs. n. 158 del 1995, *"dagli atti di gara e dalle norme del codice civile regolanti l'appalto"* (art. 9, 4° comma, D. lgs. 190/02);

7°) il contraente generale provvede all'esecuzione unitaria delle attività demandategli direttamente ovvero, se costituito da più soggetti, a mezzo di una società di progetto alla quale possono partecipare, oltre che i soggetti componenti il contraente generale, anche istituzioni finanziarie, assicurative, e tecnico-operative preven-

¹⁵ Corte cost. n. 303 del 2003, citata nella nota 2. Sulle conseguenze della espunzione dell'art. 15, v. *infra*, n. 10.

tivamente indicate in sede di gara (art. 9, 6° comma, D. lgs. 190/02);

8°) i rapporti del contraente generale con i terzi sono rapporti di diritto privato ai quali non si applica la legge quadro e neppure il regolamento attuativo della stessa, ma se il contraente generale è esso stesso soggetto aggiudicatore in forza delle normative comunitarie si applicano le disposizioni di cui alla direttiva del 1993 e (per i settori speciali, ex esclusi: trasporti, energia, ecc.) al D. Lgs. n. 158 del 1995 (art. 9, 6° comma, D. lgs. 190/02);

9°) se il contraente generale esegue i lavori direttamente, e per la parte in cui li esegue direttamente, deve possedere la qualificazione di cui al D.P.R. n. 34 del 2000. Ed i terzi affidatari di lavori da parte del contraente generale devono a loro volta possedere la predetta qualificazione e possono subaffidare i lavori nei limiti e alle condizioni previsti per gli appalti di lavori pubblici. Si fa applicazione, ai subaffidamenti, dell'art. 18 L. 55 del 1990, sul subappalto (art. 9, 7° comma, D. lgs. 190/02);

9. Alcune osservazioni al riguardo. In primo luogo, per quanto concerne la natura giuridica del contraente generale. Le tesi finora sostenute, sulla base della Legge Obiettivo (si tratti di contributi apparsi prima del decreto delegato) sono due: che si tratti di appalto di opere pubbliche¹⁶, o che si tratti di mandato senza rappresentanza¹⁷.

La prima tesi si fonda sull'esatta osservazione che il legislatore nazionale ha ritenuto di individuare la radice comunitaria della figura del contraente generale nell'art. 1 della direttiva 93/37/CEE, che contempla l'ipotesi della "esecuzione, con qualsiasi mezzo, di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice". Ma la contempla nel paradigma dell'appalto. Stabilisce infatti il citato art. 1 che "gli *“appalti pubblici di lavori”* sono contratti aventi per oggetto l'esecuzione, o, congiuntamente, l'esecuzione e la progettazione di lavori...o di un'opera...oppure

¹⁶ In tal senso, D. GALLI, *op. loco cit.*

¹⁷ In tal senso, M. PROTTO, *op. loco cit.*

l'esecuzione con qualsiasi mezzo di un'opera rispondente alle esigenze specificate dall'amministrazione aggiudicatrice".

La tesi del mandato (art. 1703 cod. civ.) si fonda sulla considerazione che quello che l'amministrazione vuole ottenere con l'affidamento al contraente generale è che questi provveda, in nome proprio, a compiere *"una serie di atti giuridici i cui risultati dovranno essere poi trasferiti all'amministrazione"*. Gli atti giuridici consistono in veri e propri contratti di compravendita, o di appalto, il cui costo ricadrà sull'amministrazione, o sul contraente generale che ha provveduto in precedenza al finanziamento.

Al riguardo è da ritenere che si debba distinguere tra due ipotesi: che il contraente generale realizzi l'opera in tutto o in parte direttamente, o che la realizzi attraverso altri soggetti. Se la realizza direttamente, e per la parte che realizza direttamente, si tratta di appalto di opere pubbliche. Se la realizza tramite soggetti terzi, e per la parte in cui la realizza tramite soggetti terzi, si tratta di un contratto di committenza. Fattispecie questa non prevista espressamente dal codice civile, ma dallo stesso certamente consentita (l'art. 1322 stabilisce che le parti possono concludere contratti non appartenenti ai tipi espressamente disciplinati, purché volti a realizzare interessi meritevoli di tutela)¹⁸.

Per quanto concerne i rapporti tra il c.g. e le imprese terze (– è da rammentare che il contraente generale può *"liberamente affidare a terzi l'esecuzione delle proprie prestazioni con l'obbligo di rispettare in ogni caso la legislazione antimafia e quella relativa ai requisiti prescritti per gli appaltatori"* –), si può trattare di contratti di appalto se il rapporto ha natura di contratto di committenza, ovvero di subappalto, se il c.g. esegue direttamente. Esattamente pertanto il D. lgs. 190 ha previsto l'applicazione della direttiva nel caso in cui il c.g. si configuri esso stesso come soggetto aggiudicatore.

Le superiori conclusioni sono suffragate dall'orientamento al quale è pervenuto il Consiglio di Stato con un parere dell'adunanza generale del 1993. Il Consiglio ha ritenuto che alla TAV venne af-

¹⁸ Nello stesso senso P. SALVATORE, *op. loco cit.*, 1248.

fidata la concessione di progettazione, costruzione e gestione¹⁹. La TAV concluse contratti in parte di appalto e in parte di committenza con i *general contractors*, mentre furono affidati da questi ad imprese contratti di appalto.

10. Per quanto concerne i requisiti di cui deve essere in possesso il contraente generale, la disposizione di cui all'art. 1 D. lgs. 190/02 (sopra richiamata, n. 8, sub 1) è eccessivamente vaga e chiaramente insufficiente. L'art. 15 del D. lgs. 190, con il quale veniva attribuita al Governo un'ampia potestà regolamentare per la modifica dei regolamenti emessi ai sensi della legge quadro, nonché per l'emanazione di ulteriori disposizioni in materia di infrastrutture, aveva demandato alla fonte regolamentare di disciplinare, tra l'altro, *“l'istituzione di un sistema di qualificazione dei contraenti generali, le modalità di scelta del contraente generale ed i connotati principali del relativo rapporto contrattuale, anche in deroga alle previsioni degli articoli da 8 a 13, 20, 21 e 23 della legge quadro ed assicurando il rispetto delle normative comunitarie applicabili”* (3° comma)²⁰.

In attuazione di tale disposizione il Consiglio dei Ministri, nella seduta del 14 marzo 2003, aveva adottato uno schema di regolamento per la qualificazione dei contraenti generali²¹. Su tale schema il Consiglio di Stato ha espresso un parere con il quale ha sollevato rilievi di carattere formale (in particolare sulla mancanza di concerti con altre amministrazioni) e di carattere sostanziale (in

¹⁹ Cons. Stato, ad. gen., 1° ottobre 1993, n. 95. Cfr. anche Cons. Stato, sez. II, 19 giugno 1991, n. 57, entrambe in *Foro it.*, 1994, III, 65 ss., con nota di F. FRACCHIA. In dottrina, S. AMOROSINO, *Il sistema delle ferrovie ad alta velocità nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. trim. app.* 1996, 191 ss.

²⁰ Dubbi sulla rispondenza dell'art. 15 all'assetto introdotto con la riforma del Tit. V, parte seconda, della Costituzione avevano espresso prima che la Corte cost. si pronunziasse, G. GIUFFRÈ – D. STERRANTINO, *Le nuove norme sulle grandi opere infrastrutturali: interpretazioni e indicazioni operative (Commento al D.Lgs. n. 190/2002 di attuazione della “legge obiettivo”)*, Rimini, Maggioli, 2003, 131.

²¹ Lo schema può leggersi in <http://www.mondolegale.it>.

particolare sull'individuazione dei requisiti di qualificazione)²².

Con sentenza della Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, in parziale accoglimento dei cennati ricorsi delle Regioni, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 15, 1°, 2°, 3° e 4° comma, D. lgs. 190 (nonché dell'art. 1, 3° c. L. 443 del quale l'art. 15 è attuativo), in concreto di tutte le disposizioni attributive di competenze regolamentari al Governo, perché ritenute in contrasto con le disposizioni di cui al Tit. V, parte seconda, della Costituzione, introdotte con L. cost. n. 3 del 2001.

Recentemente è apparso uno schema di decreto correttivo ed integrativo del D. lgs. n. 190 (ai sensi dell'art. 1, 3° c. L. 443²³), con il quale si aggiunge un Capo III al decreto stesso, avente ad oggetto la qualificazione del contraente generale, ma a tutt'oggi esso non è stato approvato. Il contenuto è identico a quello del rammentato schema di regolamento.

Si prevede in particolare che la qualificazione può essere richiesta da imprese singole in forma di società commerciali o cooperative, da Consorzi di cooperative di produzione e lavoro (L. n. 422 del 1909 e successive modifiche) o da Consorzi stabili previsti dall'art. 12 della legge quadro.

I requisiti per l'iscrizione sono di carattere generale, per i quali si rinvia al D.P.R. n. 34 del 2000, e di carattere speciale, articolati in adeguata capacità economica e finanziaria, ricavabile dai bilanci e dalla cifra d'affari in lavori dell'ultimo triennio, adeguata idoneità tecnica ed organizzativa, dimostrata dall'esecuzione di lavori per determinati importi, e adeguato organico tecnico e dirigenziale, dimostrato dalla presenza in organico di dirigenti e di direttori tecnici in numeri predeterminati in relazione alla classifica.

Circa i requisiti d'ordine speciale l'art. 20 *quinquies* dello schema di decreto correttivo ed integrativo riproduce l'art. 4 dello schema di regolamento sul quali il Cons. Stato aveva esattamente

²² Cfr. al riguardo, L. LAMBERTI, in AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale* (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., pag. 1024.

²³ Alla stregua del quale nei due anni successivi alla loro emanazione possono essere emanate disposizioni correttive ed integrative dei decreti legislativi delegati. Si consideri che il D. lgs. è stato promulgato il 20 agosto 2002 e pubblicato il 26 agosto 2002.

osservato l'insufficienza della previsione della pregressa esecuzione dei lavori di una certa entità (dal 40% al 65%) della qualifica richiesta per la dimostrazione del possesso di una qualità indispensabile per il contraente generale, quale è quella relativa alla capacità di organizzazione.

Dato che lo schema potrebbe ancora essere variato, non appare opportuno diffondersi ulteriormente sul suo contenuto. Ci limitiamo ad osservare che, come è confermato dai rilievi del Consiglio di Stato, non appare pienamente rispettata la visione che chiaramente risulta dalla Legge Obiettivo e dal decreto delegato, alla stregua della quale il contraente generale si caratterizza, oltre che per requisiti di carattere tecnico, e di carattere economico-finanziario, prescritti anche per i concorrenti agli appalti, anche per requisiti di carattere organizzativo-manageriale, i quali costituiscono l'elemento specifico della figura²⁴.

11. Di particolare importanza è la figura della società di progetto, prevista dall'art. 37 *quinquies* della legge quadro, il quale stabilisce che il concessionario ha facoltà di costituire una società di progetto, in forma di s.p.a. o di s.r.l.. E sebbene la disposizione sia inserita nel contesto delle disposizioni riguardanti la finanza di progetto, chiaramente si riferisce a tutte le concessioni. La società di progetto subentra in pieno al concessionario, diventa concessionario a titolo originario e sostituisce l'aggiudicatario in tutti i rapporti con l'amministrazione concedente.

In relazione alle grandi opere infrastrutturali, è espressamente prescritto che il contraente generale, se è composto da più soggetti, come normalmente avviene, costituisce una società di proget-

²⁴ Osserva al riguardo L. LAMBERTI, *op. loco cit.*: "Le riflessioni svolte dal Consiglio di Stato concorrono a corroborare l'opinione che il contraente generale debba essere inteso come un vero e proprio manager, che disponga di un sistema organizzativo efficiente e funzionale tale da consentirgli di adempiere alle diverse prestazioni cui è tenuto nei confronti del soggetto aggiudicatario". Ed è stato esattamente osservato, da P. SALVATORE, *op. loco cit.*, 1245-6, che le grandi infrastrutture sono "caratterizzate da una complessità tecnica ed economica, la cui realizzazione richiede un significativo momento di coordinamento delle attività di operatori professionalmente differenziati e, quindi, di tecniche interdisciplinari".

to in forma anche consortile, per azioni o a responsabilità limitata, alla quale possono partecipare anche istituzioni finanziarie, assicurative e tecnico-operative che devono essere però preventivamente indicate in sede di gara.

Anche per le grandi opere la società subentra, nel rapporto, al contraente generale, i cui componenti restano solidalmente responsabili con la società di progetto nei confronti dell'aggiudicatore. Ma in alternativa la società di progetto può fornire all'aggiudicatore garanzie bancarie ed assicurative per la restituzione delle somme percepite in corso d'opera, liberando in tal modo i soci.

12. Riguardo alle procedure di aggiudicazione, l'art. 10 D. lgs. 190 stabilisce che l'aggiudicazione delle concessioni e degli affidamenti al contraente generale, avviene, a scelta del progetto aggiudicatore, mediante licitazione privata o appalto concorso. Per l'affidamento delle concessioni si pone a base di gara il progetto preliminare, per l'affidamento al contraente, generale il progetto preliminare o quello definitivo. Quando si tratta di appalto concorso si pone comunque a base di gara il progetto preliminare²⁵.

Nel bando di gara i soggetti aggiudicatori possono prevedere un numero minimo e massimo di concorrenti da invitare alla presentazione delle offerte. Nel caso in cui il numero delle domande superi il numero massimo previsto, i soggetti aggiudicatori individuano i concorrenti da invitare, redigendo una graduatoria di merito sulla base dei criteri oggettivi predefiniti nel bando di gara. Il numero dei concorrenti da invitare non può comunque essere inferiore a cinque.

L'aggiudicazione avviene con il criterio del prezzo più basso, ovvero con quello dell'offerta economicamente più vantaggiosa. Non si applicano le disposizioni della legge quadro, per quanto concerne in particolare la qualificazione (art. 8), né quelle

²⁵ Sulle procedure di aggiudicazione, P. MICHARA, in AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale* (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., nel commento all'art. 10, del D.lgs. 190, pag. 1028.

sull'anomalia delle offerte (art. 21). Ma si dispone un rinvio alla direttiva 93/37 (ed al d.lgs. 158 per i settori speciali) "*per quanto non previsto dal presente articolo*".

Di particolare rilievo è l'aspetto che riguarda i requisiti dei concorrenti, per i quali si applicano le disposizioni della direttiva comunitaria.

13. Passiamo alla finanza di progetto, o meglio al finanziamento di progetto (*project financing*), vale a dire le opere pubbliche finanziate totalmente o parzialmente con risorse a carico di privato, in quanto suscettibili di gestione economica.

Al riguardo, in relazione alle grandi opere infrastrutturali, il D. lgs. n. 190 detta, all'art. 8, delle disposizioni speciali per quanto concerne il promotore²⁶. Ma nell'articolo precedente, riguardante la concessione, contiene un espresso rinvio alle disposizioni della legge quadro riguardanti la finanza di progetto, che si aggiunge al più generale rinvio di cui all'art. 1, 6° comma. Dispone infatti l'art. 7: "*La concessione di costruzione e gestione di infrastrutture è regolata dagli articoli 19, 20, 21 e dal 37 bis al 37 nonies, nonché dalle altre norme dettate in materia dalla legge quadro, modificate ed integrate come previsto dal presente decreto*". Gli articoli dal 37 bis al 37 nonies sono quelli nei quali è contenuta la disciplina della finanza di progetto. E l'art. 1, 6° comma, dispone che, per quanto non previsto dalla legge n. 443, dallo stesso decreto legislativo (e dai regolamenti di cui all'art. 15, poi, come si è visto, dichiarato incostituzionale), si applicano le disposizioni della Legge n. 109 del 1994 e successive modifiche, con i relativi regolamenti.

La formulazione delle disposizioni di cui all'art. 8 lascia a desiderare. Non è sempre agevole, in sede di interpretazione, il coordinamento delle norme, da ritenere speciali, che esso detta in relazione alle grandi infrastrutture, con le norme facenti parte della disciplina generale dettata dalla legge quadro e dalle successive modifiche, tra le quali quelle di cui alla L. 166 del 2002.

²⁶ Sull'art. 8, M. PALLADINI, in AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale* (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in *Le nuove leggi civili commentate*, cit., 1014 ss.

La disciplina generale, all'art. 37 *bis*, 1° comma, affida ai promotori di individuare, nell'ambito delle opere pubbliche inserite nella programmazione triennale di cui all'art. 14, 2° comma, della stessa legge quadro, o in altri strumenti di programmazione approvati dall'amministrazione aggiudicatrice sulla base della normativa vigente, quelle che essi ritengono realizzabili con risorse totalmente o parzialmente a proprio carico, tramite contratti di concessione.

La L. 166 ha aggiunto all'art. 37 *bis*, un comma 2 *bis*, secondo il quale le amministrazioni aggiudicatrici, entro venti giorni dalla redazione dei programmi di cui al 1° comma, pubblicano un "avviso indicativo", con il quale segnalano la presenza, nell'ambito degli stessi, di *"interventi realizzabili con capitali privati, in quanto suscettibili di gestione economica"*.

Come appare evidente, rimane fermo che l'individuazione compete al promotore. Le amministrazioni hanno soltanto un compito di segnalazione, ma a titolo puramente indicativo. I promotori, come è sottolineato dalla natura meramente indicativa dell'avviso, ben possono individuare opere non segnalate dall'amministrazione.

Per quanto concerne le grandi opere infrastrutturali, l'impostazione è in parte diversa. Viene dato un peso di gran lunga prevalente alla individuazione delle opere da parte dell'amministrazione, che non si limita a pubblicare un semplice avviso indicativo, ma redige e pubblica una *"lista delle infrastrutture per le quali il soggetto aggiudicatore ritiene di sollecitare la presentazione di proposte da parte dei promotori ai sensi dell'art. 37 bis della legge quadro"*. Per ciascuna infrastruttura viene indicato un termine non inferiore a quattro mesi entro il quale i promotori possono presentare le proposte, nonché l'ufficio competente a riceverle e presso il quale gli interessati possono ottenere le informazioni (art. 8, 1° comma). Trascorso tale termine, le eventuali proposte pervenute non vengono prese in esame (2° comma).

Fin qui non si pongono particolari problemi interpretativi. Essi si pongono invece in relazione alla disposizione di cui al 2° comma, seconda proposizione, secondo la quale *"È comunque facoltà del promotore presentare proposta per opere per le quali non sia stato pubblicato l'avviso nei termini di cui all'art. 37 bis della"*

legge quadro”. Il richiamato art. 37 *bis* prevede, al comma 2 *bis*, l’avviso indicativo di cui si è detto, ma il richiamo, in relazione alle grandi opere infrastrutturale, è certamente improprio, atteso che l’avviso di cui all’articolo 37 *bis* fa riferimento ai programmi di cui al comma 1, vale a dire la programmazione triennale prevista dall’art. 14 e gli altri programmi approvati dall’amministrazione, mentre, per le grandi opere infrastrutturali, l’art. 1 L. 443 del 2001, attribuisce al Governo di individuare le infrastrutture di preminente interesse nazionale attraverso un programma predisposto dal Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, d’intesa con i Ministri competenti e le regioni o province autonome interessate, programma che viene inserito nel documento di programmazione economico-finanziaria, e che, previo parere del CIPE e previa intesa della conferenza unificata, viene inserito nel documento di programmazione economico-finanziaria, con l’indicazione dei relativi stanziamenti.

L’avviso di cui all’art. 37 *bis*, comma 2 *bis*, quindi non ha nulla a che vedere con le grandi opere infrastrutturali. Ciò posto, seppure con il dubbio che nasce dalla considerazione che non è dato di comprendere come mai la disposizione non abbia fatto riferimento, come sarebbe stato più logico, alla lista di cui al comma precedente, la norma è da intendere nel senso che è data facoltà al promotore di presentare proposte anche per le opere non contemplate, non già nell’ambito dell’avviso di cui all’art. 37 *bis*, 2° comma, ma nell’ambito della lista delle infrastrutture di cui al c. 1 dello stesso art. 8, ma comprese nel programma delle grandi infrastrutture di cui all’art. 1, 1° comma, L. 443.

Una ulteriore considerazione. Atteso che il promotore può presentare proposte per opere non comprese nella lista, ma comprese nel programma, ed al riguardo ovviamente non è previsto alcun termine, dovrebbe essere consentito di presentare proposte fuori termine per quelle opere comprese nella lista di cui al 1° comma per le quali non siano state presentate proposte entro il termine. È da ritenere che ciò sia possibile. Anche le opere comprese nella lista fanno parte di quelle comprese nel programma, sicché non sarebbe giustificabile l’impedimento derivante dall’inutile scadenza del termine.

È da notare ancora il diverso regime di pubblicità. Per la generalità delle opere, la pubblicazione dell'avviso avviene mediante affissione presso la sede del soggetto aggiudicatore, nonché sul sito informatico individuato con decreto del Presidente del Consiglio, ovvero sul proprio sito informatico, se il soggetto ne è dotato. Invece per le grandi opere infrastrutturali è il Ministero che pubblica la lista delle infrastrutture sul proprio sito informatico.

14. Il secondo problema interpretativo che si pone è il seguente. La disciplina generale della legge quadro, all'art. 37 *bis*, 1° comma, stabilisce, come abbiamo visto, che la proposta di opera pubblica è volta alla stipula di un contratto di concessione, di cui all'art. 19, comma 2, con risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori stessi, ed al comma 2 *bis*, nel disciplinare l'avviso relativo ai lavori dei quali l'amministrazione ritiene sussistenti i requisiti della promozione di opera pubblica, fa riferimento a *"interventi realizzati con capitali privati in quanto suscettibili di gestione economica"*.

L'art. 8 D. lgs. n. 190 del 2002 non contiene al riguardo alcun riferimento né alle risorse totalmente o parzialmente a carico dei promotori, e neppure alla suscettibilità di gestione economica dell'opera.

Stante il richiamo all'art. 37 *bis*, si deve ritenere che tali requisiti devono sussistere anche in relazione alle proposte concernenti le grandi opere infrastrutturali. Infatti la disciplina da applicare è sempre quella della concessione, di costruzione e gestione di cui all'art. 19, 2° comma, della legge quadro.

15. La L. 166 ha inserito nell'art. 19 della legge quadro un comma 2 *ter*, secondo il quale *"Le amministrazioni aggiudicatrici possono affidare in concessione opere destinate alla utilizzazione diretta della pubblica amministrazione, in quanto funzionali alla gestione di servizi pubblici, a condizione che resti al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione dell'opera"*.

Non sussiste alcuna ragione per la quale tale disposizione non si debba ritenere applicabile anche alla finanza di progetto. Es-

sa fa riferimento ad opere funzionali alla gestione di servizi pubblici, ma aggiunge che deve restare al concessionario l'alea economico-finanziaria della gestione, sicché la remunerazione deriva pur sempre dalla gestione, anche se a pagare il costo della gestione non sono soggetti terzi, ma è la stessa pubblica amministrazione

In realtà è difficile comprendere come si possa coniugare da un lato l'utilizzazione dell'opera direttamente da parte dell'amministrazione, alla quale quindi competerà di pagare il corrispettivo della gestione, e dall'altro il rischio che, essendo collegato al mercato, non sembra sussistere se il concessionario ha la certezza del corrispettivo che si suppone preventivamente determinato con l'amministrazione. Non vi è dubbio però che, ove non sussista l'alea della gestione dell'opera, siamo fuori dall'ambito della concessione, e conseguentemente non può farsi luogo neppure alla finanza di progetto.

16. A differenza che per la generalità delle opere pubbliche, relativamente alle quali l'art. 37 *bis*, 1° comma, ultima parte, prevede la possibilità che soggetti pubblici e privati presentino proposte di intervento, nell'ambito della programmazione triennale delle opere pubbliche di cui all'art. 14 della stessa legge quadro, e degli altri programmi approvati dalle amministrazioni, con facoltà per l'amministrazione di esame e valutazione, lo stesso non è previsto per le grandi opere infrastrutturali, relativamente alle quali possono essere presentate proposte per opere non contemplate nella "*lista delle infrastrutture*" di cui all'art. 8, 1° comma, mentre nessuna possibilità è data a promotori in relazione all'inserimento di opere pubbliche nel programma relativo alle infrastrutture di preminente interesse nazionale di cui all'art. 1, 1° comma, L. 443 del 2001.

17. La fase della presentazione delle proposte non è appositamente disciplinata dal D. lgs. n. 190, sicché si applicano le disposizioni di cui alla legge quadro. È da sottolineare la disposizione di cui all'art. 8, 3° comma, secondo la quale, ove il soggetto aggiudicatore valuti la proposta di pubblico interesse, promuove, se occorre, la valutazione di impatto ambientale e quella di localizzazione

urbanistica. Ed *“A tal fine il promotore integra il progetto preliminare con lo studio di impatto ambientale e quant’altro necessario alle predette procedure”*. Si noti che, per contro, nella legge quadro mancano riferimenti alla VIA, la cui disciplina indubbiamente si applica, laddove ne sussistano i presupposti.

18. Significative innovazioni vengono introdotte, ancora nell’art. 8 D. lgs. n. 190, per quanto concerne l’approvazione del progetto preliminare, ed unitamente, della proposta del promotore, approvazione che, ai sensi dell’art. 3 dello stesso decreto, cui l’art. 8 rinvia, è demandata al CIPE.

L’art. 3, all’insegna della semplificazione, stabilisce che il progetto preliminare è trasmesso al Ministero per le Infrastrutture ed i Trasporti, e se occorre ad altri Ministeri, come quello dell’Ambiente, della Tutela del Territorio, nonché il Ministero per i beni e le attività culturali, nonché alle Regioni.

Tali amministrazioni rimettono le loro valutazioni al Ministero entro novanta giorni dalla ricezione. Nei successivi sessanta giorni il Ministero, acquisito, se occorre, il parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, formula la propria proposta al CIPE, che si pronuncia nei successivi trenta giorni. Ove una o più di tali valutazioni o pareri non sia pervenuto, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti invita i soggetti interessati a rendere la valutazione o il parere entro i successivi trenta giorni, trascorsi inutilmente i quali, formula le proprie proposte al CIPE con eventuali prescrizioni. Il CIPE decide a maggioranza, con il consenso, ai fini della intesa sulla localizzazione, dei presidenti delle regioni, i quali si pronunciano sentiti i comuni nel cui territorio si realizza l’opera. La pronuncia deve intervenire nel predetto termine di novanta giorni, pure nel caso in cui i comuni non si siano espressi.

È espressamente prescritto che *“il progetto preliminare non è sottoposto a conferenza di servizi”*.

Nell’ipotesi di motivato dissenso delle Regioni, se si tratta di infrastrutture di carattere interregionale o internazionale, il progetto preliminare è sottoposto alla valutazione del Cons. Sup. LL.PP., alla cui attività istruttoria partecipano i rappresentanti della Regione.

Il Consiglio, entro 45 giorni, valuta i motivi del dissenso e l'eventuale proposta alternativa che la Regione avesse presentato nel manifestare il dissenso. Indi trasmette il proprio parere al Ministro, che lo trasmette al CIPE, il quale assume le proprie definitive determinazioni entro i successivi 30 giorni. Se permane ancora il dissenso della Regione all'approvazione del progetto preliminare, entro 60 giorni si provvede con decreto del Presidente della Repubblica previa delibera del Consiglio dei Ministri.

Se si tratta invece di altre infrastrutture, in caso di dissenso delle Regioni viene costituito un collegio tecnico, il quale provvede ad una nuova valutazione del progetto preliminare e della eventuale proposta alternativa avanzata dalla Regione. Se permane il dissenso, il Ministro propone al CIPE, di intesa con la Regione, la sospensione dell'infrastruttura, in attesa di nuova valutazione in sede di aggiornamento del programma, ovvero propone l'avvio della procedura che porta alla delibera del Consiglio dei Ministri.

È espressamente prescritto che l'approvazione *“determina, ove necessario, ai sensi delle vigenti norme, l'accertamento della compatibilità ambientale dell'opera e perfeziona ad ogni fine urbanistico ed edilizio l'intesa Stato-Regione sulla sua localizzazione”*, con conseguente automatica variazione degli strumenti urbanistici.

Gli aspetti maggiormente meritevoli di essere notati sono i seguenti:

1°) Il ruolo dei comuni, in concreto, si riduce al lumicino. Essi possono manifestare il proprio dissenso, il quale però in realtà è pressoché irrilevante in quanto comporta soltanto un obbligo di motivazione.

2°) La Regione gode invece di un trattamento diverso quando si tratta di opere non aventi carattere interregionale o internazionale, nel senso che il suo dissenso può pure portare all'abbandono del progetto preliminare.

3°) Entra in crisi la conferenza di servizi, la quale viene espressamente esclusa in ordine al progetto preliminare per le grandi opere infrastrutturali. Segno evidente che pure quello che era previsto come uno dei principali, se non il principale, strumento di sem-

plificazione, non si è rivelato sufficientemente soddisfacente.

19. Per quanto concerne l'aggiudicazione dell'opera di cui alla proposta di finanza di progetto, già la Merloni *ter*, ancora una volta all'insegna della semplificazione, dettava, ed ancora detta perché tali disposizioni sono state solo modificate ma non sostituite, disposizioni che suscitano perplessità in relazione alla tutela della concorrenza ed alla parità di trattamento tra i concorrenti, in quanto l'art. 37 *quater* prevede che, una volta intervenuta l'approvazione della proposta e quindi del progetto preliminare, per avere l'amministrazione ritenuto l'opera di pubblico interesse (art. 37 *ter*), si indice una licitazione privata con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ma l'opera non viene affidata sulla base dei risultati della licitazione – in termini comunitari, procedura ristretta –. Questa serve soltanto per individuare le due offerte migliori, che si aggiungono a quella del promotore. Ed in relazione alle tre offerte l'amministrazione provvede all'aggiudicazione mediante una procedura negoziata (quello che nella normativa nazionale si chiama trattativa privata).

Al riguardo è da rammentare che, giusta la direttiva comunitaria del 1993, la procedura negoziata è possibile solo nei casi espressamente previsti dall'art. 7 della stessa direttiva (offerte irregolari, lavori realizzati unicamente a scopo di ricerca e sperimentazione, lavori la cui natura o i cui imprevisti non consentano una fissazione preliminare o globale dei prezzi, mancata presentazione di offerte o di offerte appropriate, lavori aventi caratteristiche tecniche, artistiche o inerenti alla tutela dei diritti di esclusiva, lavori di urgenza, lavori complementari, lavori ripetitivi di opere similari). Stabilisce il 4° comma dell'art. 7: *"In tutti gli altri casi, le amministrazioni aggiudicatrici attribuiscono gli appalti di lavori mediante la procedura aperta o la procedura ristretta"*.

È da dubitare che, già in relazione alla Merloni *ter*, la procedura prevista per l'aggiudicazione delle opere oggetto di proposta sia ammissibile. Ma con la Merloni *quater* è stata aggiunta una disposizione la quale accentua, e non di poco, le perplessità alle quali si è fatto riferimento. Stabilisce l'innovato art. 37 *ter* che nella pro-

cedura negoziata “*il promotore potrà adeguare la propria proposta a quella giudicata dall’amministrazione più conveniente. In questo caso, il promotore risulterà aggiudicatario della concessione*”.

In tal modo, in concreto, il promotore viene ad essere configurato come titolare di un vero e proprio diritto di preferenza o di prelazione.

Al riguardo è da rammentare che la Corte di Giustizia della Comunità Europee ha più volte affermato che la parità di trattamento, voluta dal trattato, comporta che l’intera procedura volta all’aggiudicazione dell’appalto o della concessione sia improntata alla garanzia dell’effettiva concorrenza tra gli imprenditori degli Stati membri, non soltanto nella fase di apprestamento delle offerte, ma anche ed ancora di più in sede di valutazione delle stesse da parte dell’amministrazione. Orbene, nel momento in cui si attribuisce al promotore il diritto di preferenza, la parità di trattamento viene ad essere violata.

Invero la finanza di progetto, sulla base della Merloni *ter* che l’ha introdotta, si è rivelata un *flop*. In un lavoro apparso nel luglio 2002 si legge che a tale data in tutta Italia risultavano affidati soltanto 21 procedimenti, per di più, di non rilevante valore. Probabilmente si deve proprio allo scarso numero degli affidamenti se non c’è stato nessun rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia. Ma non è difficile prevedere che il giorno in cui gli affidamenti, e lo dobbiamo sperare, saranno ben di più, il problema sarà sottoposto alla Corte di Giustizia, ed a quel punto è difficile che la disposizione alla quale si è fatto poc’anzi riferimento si possa salvare.

Pertanto, secondo le più recenti notizie, probabilmente per merito della Merloni *quater*, la finanza di progetto avrebbe un notevole successo. Speriamo che non ci siano sorprese.

20. Come è noto, nel primo programma nazionale delle infrastrutture strategiche, approvato dal CIPE con delibera 21 dicembre 2001, n. 121, è ricompreso il Ponte sullo Stretto di Messina, riguardo al quale, con la Merloni *quater*, L. 166 del 2000, è stata attribuita al Governo una delega per la riforma e l’aggiornamento della legge n. 1158 del 1971. La delega è stata esercitata con D. lgs.

24 aprile 2003, n. 114. Ed in data 1° agosto 2003 il CIPE ha approvato il progetto preliminare.

Secondo la disciplina di cui alla legge del 1971 come integrata nel 2003, alla realizzazione del collegamento stabile viario e ferroviario e di altri servizi pubblici tra la Sicilia e il Continente provvede la società Stretto di Messina, qualificata come organismo di diritto pubblico, partecipata in ragione del 51% dall'IRI, oggi dalla Fintecna s.p.a., e per il 49% dall'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato, oggi Rete ferroviaria italiana s.p.a., dall'ANAS, dalle Regioni Sicilia e Calabria e da amministrazioni ed enti pubblici.

La S.p.A. Stretto di Messina è concessionaria per legge. Essa ha come scopo sociale lo studio, la progettazione e la costruzione dell'opera, espressamente qualificata come di preminente interesse nazionale. È prescritto dall'art. 4 della legge che al finanziamento dei relativi interventi e alla loro realizzazione si provvede secondo la L. n. 443 ed il D. lgs. n. 190 del 2002.

Per quanto concerne le modalità di realizzazione, si ritrova una discrasia tra la disposizione di cui all'art. 5, 3° comma, e quella di cui all'art. 7, 3° comma.

All'art. 5, 3° comma, si stabilisce che *“la società concessionaria provvede direttamente, ovvero mediante contraenti generali o concessionario di costruzione e gestione alle operazioni di esproprio delle aree necessarie, alla costruzione degli interventi affidatigli”*.

Si pone il dubbio della conformità alle regole comunitarie sulla concorrenza della previsione secondo la quale la società concessionaria possa procedere *“direttamente”*. Si configura l'attribuzione di una concessione per la realizzazione e gestione di opera pubblica per legge. Tale dubbio deve essere risolto favorevolmente. La concessione per legge risale ad epoca anteriore alle direttive CEE, sia quelle riguardanti i lavori, sia quelle riguardanti i settori speciali. In un caso analogo, quello dell'alta velocità, il Consiglio di Stato ha ritenuto che essendo la concessione alla TAV antecedente alle direttive, essa deve ritenersi fatta salva²⁷.

Secondo l'art. 7 i rapporti tra il Ministero e la società conces-

²⁷ Cons. Stato, ad. gen., 1 ottobre 1993, n. 95, in *Foro it.* 1994, parte III, 65 ss.

sionaria sono disciplinati da una convenzione, da stipulare entro sessanta giorni dall'approvazione del progetto preliminare, la quale deve, tra l'altro disciplinare *“le modalità di realizzazione delle prestazioni da parte della società Stretto di Messina s.p.a., secondo le disposizioni e le procedure previste, per la realizzazione delle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, dal decreto legislativo 20 agosto 2002, n. 190, e successive modificazioni, mediante affidamento ad uno o più contraenti generali o mediante concessione di costruzione e gestione”*.

Alla stregua dell'art. 7 sembra da escludere che la convenzione possa prevedere la possibilità che la concessionaria provveda direttamente.

La disciplina di dettaglio quindi sarà dettata dalla convenzione, di cui la legge prevede soltanto i tratti essenziali, tra i quali assume rilievo l'assunzione, da parte della concessionaria, di tutti i costi di progettazione, costruzione e di manutenzione da parte della concessionaria.

Spetta altresì alla convenzione di individuare le modalità di reperimento, da parte della concessionaria, dei mezzi finanziari occorrenti per la realizzazione delle prestazioni alla stessa affidate.

21. Un cenno conclusivo. Con la disciplina in oggetto non solo è stata introdotta la nuova figura del contraente generale, ma figure da tempo collaudate sono state sottoposte ad una revisione che li ha in concreto sfigurati rispetto ai loro connotati tipici. Così dicasi in particolare della concessione e della finanza di progetto. Ma questo non ci deve scandalizzare. Lo scopo perseguito è quello della realizzazione di grandi opere infrastrutturali. Si rammenta nella relazione al disegno di Legge Obiettivo che mentre negli altri paesi europei si è continuato a realizzare grandi opere, in Italia ci siamo fermati.

Donde la necessità di rendere meno rigidi, più duttili, gli strumenti giuridici. Si spiegano così le disinvolture alle quali si è fatto cenno per quanto concerne la concessione di costruzione e gestione, che non sempre è tale, il contraente generale che a volte è appaltatore ed altra volta è un'altra cosa, e così via.

Se tutto questo servirà allo scopo, non avremo ragione di rammaricarcelo. Gli istituti giuridici sono delle entità che non esistono in natura. Sono congegni creati per rispondere a bisogni della società. Se le esigenze di questa mutano, gli istituti giuridici devono essere adottati per rispondere ai nuovi bisogni. È da esprimere l'auspicio che, nell'interesse generale, siano raggiunti gli ambiziosi traguardi che la disciplina brevemente, e per sommi capi, tratteggiata si propone.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- AA.VV., *Legge quadro sui lavori pubblici (Merloni quater)*, Milano, Giuffrè, 2003 (spec. 478—501 e 962-1044);
- AA.VV. (a cura di S. Scotti Camuzzi), *Il project financing come strumento di realizzazione di opere pubbliche* (Atti convegno Roma 19 novembre 2001), Milano, Giuffrè, 2002;
- AA.VV., *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi e di interesse nazionale* (l. 21 dicembre 2001, n. 443 e d.lgs. 20 agosto 2002, n. 190), in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 4-5.
- G. AIELLO, *Project financing nei settori cosiddetti esclusi*, in *Riv. trim. app.* 2003, 325.
- F. AMATUCCI, *Il project financing nelle aziende pubbliche*, Milano, Egea, 2002.
- S. AMOROSINO, *Il sistema delle ferrovie ad alta velocità nell'esperienza amministrativa italiana*, in *Riv. trim. app.* 1996, 191.
- S. AMOROSINO, *La concessione di progettazione, costruzione e gestione di opere pubbliche da figlia prediletta (del potere) a figlia cadetta un pò rimpannucchiata*, in *Riv. trim. app.* 2003, 403.
- G. ARMAO, (a cura di), *Project financing*, Palermo, ACEP, 2001.
- M. BALDI – G. DE MARZO, *Il project financing nei lavori pubblici*, Milano, IPSOA, 2001.
- M. BALDI, *La disciplina delle concessioni e del project financing*

dopo la legge 166/2002, in *Urb. app.* 2003, n. 5, 501.

S. CALARCO, *Appalti pubblici di lavori*, Milano, *Il Sole 24 Ore*, 2003.

P. CARRIERE, *Project financing (profili di compatibilità con l'ordinamento giuridico italiano)*, Padova, Cedam, 1999.

R. DAMONTE, *I sistemi di scelta del contraente nei lavori pubblici*, Milano, IPSOA, 2003.

D. GALLI, *Il general contractor*, in *Giorn. dir. amm.* 2002, n. 5, 475.

C.E. GALLO, *La finanza di progetto*, in R. Villata (a cura di), *L'appalto di opere pubbliche*, Padova, Cedam, 2001, 925.

M. PROTTO, *La legge obiettivo: arriva il General Contractor e dilaga la "Super DIA"*, in *Urb. app.* 2002, n. 1, 12.

M. RICCHI, *La cessione dei beni immobili della p.a. nel project financing dopo la L. 166/2002*, in *Urb. app.* 2003, n. 2, 136.

M. RICCHI, *I limiti della concessione nelle procedure di project financing*, in *Urb. app.* 2002, n. 2, 153.

G. STUMPO, *La figura del general contractor come delineata dalla l. n. 443 del 2001, e dal recente regolamento attuativo, di cui al d. lgs. n. 190 del 2002*, in *Riv. trim. app.* 2002, 837.

A. VACCA – C. SOLUSTRI, *Il project financing per le opere pubbliche*, Napoli, Esselibri s.p.a., 2003.

G. CAIA – G. CUGURRA – D. DEL PRETE – G. SCIULLO (a cura di), *La realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di interesse nazionale*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, n. 4-5, 901 ss.

P. SALVATORE, *La nuova figura del general contractor*, in *Nuova rass.* 2002, n. 12, 1244 ss..

* * *

Relazioni (inedite) al Convegno su "Project financing opere pubbliche: problemi e prospettive alla luce delle più recenti riforme", Università Bocconi, Milano, 26 giugno 2003:

G.F. FERRARI, *Finanza di progetto: i profili di diritto costituzionale e comunitario*.

F. FRACCHIA, *Finanza di progetto: i profili di diritto amministrativo*.

R. LEONARDI, *La figura del promotore del project financing*.

M. OCCHIENA, *La finanza di progetto per le infrastrutture di importanza strategica.*

I. PAOLA, *Il ricorso alla finanza di progetto per la realizzazione delle infrastrutture autostradali: aspetti applicativi.*

F. MATTASSOGLIO, *La tutela dell'ambiente nel project financing.*

GIORGIO GIALLOMBARDO

(c.s.)

Ringrazio il professor Raimondi che, con la consueta lucidità e capacità di sintesi, ci ha descritto gli aspetti principali della problematica relativa a questo nuovo, ed in via di evoluzione, quadro normativo. Naturalmente, una serie di spunti di riflessione richiedono un approfondimento, una meditazione, che si potranno effettuare attraverso la lettura attenta del testo della relazione, che il professore depositerà agli Atti del Convegno.

Passo ora la parola al professor Stefano Zunarelli, ordinario di Diritto della navigazione nell'Università di Bologna, che ci relazionerà sul tema: "I riflessi del *project financing* sulla regolamentazione del trasporto".

